

SCHEMA DI APPROFONDIMENTO PER IL SOSTEGNO PUBBLICO ALLE CALAMITÀ NATURALI

1. Premessa.

Il presente approfondimento ha l'obiettivo di fornire, relativamente al profilo degli aiuti di stato, chiarimenti e suggerimenti per una corretta gestione procedurale del ristoro dei danni subiti dalle attività economiche a seguito di una calamità naturale. La Commissione Europea, nelle decisioni di autorizzazione¹ degli indennizzi, ha affermato che *“l'obiettivo dei ristori alle attività economiche consiste nel riportare le entità colpite alla situazione precedente alla calamità naturale e nel consentire loro di riprendere le proprie attività, senza conferire un vantaggio supplementare alle entità in questione”*.

2. Definizione di calamità naturale.

Per motivi di certezza del diritto, nei Regolamenti di esenzione, sono stati definiti gli eventi calamitosi di origine naturale coperti dalle relative disposizioni in essi contenute che sono: i terremoti, le frane, le inondazioni provocate da straripamenti di fiumi o laghi, le valanghe, le trombe d'aria, gli uragani, le eruzioni vulcaniche e gli incendi boschivi di origine naturale.

Viceversa, il sostegno per i danni causati da condizioni meteorologiche avverse quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità **non** trovano la compatibilità nei Regolamenti di esenzione ma necessitano o di una procedura di notifica o possono essere inquadrati ai sensi del Regolamento De minimis.

3. Calamità naturali, deroga del Trattato TFUE, inquadramento giuridico del sostegno pubblico. Settore ordinario.

La compatibilità degli aiuti, destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali, è riconducibile alla deroga prevista nell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del Trattato TFUE il quale prevede che *“Sono compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali”*.

Fino al 2014, data in cui sono intervenute le modifiche dei vari Regolamenti di esenzione, tali ristori dovevano essere autorizzati dalla Commissione Europea con regolare procedura di notifica. A

¹ Punto 35 della decisione di autorizzazione degli interventi a favore delle zone colpite dal sisma del 2012 in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

seguito di tali modifiche invece, i ristori per i danni subiti dalle attività economiche derivanti dagli eventi che rientrano nella definizione di calamità naturale possono essere inquadrati ai sensi degli appositi articoli de regolamenti di esenzione.

Per quanto riguarda il settore ordinario, l'art. 50 del GBER definisce le condizioni di compatibilità che vengono di seguito indicate:

a) deve essere presente un **atto formale** (ad esempio l'Ordinanza della Protezione Civile) che attesta la calamità naturale dell'evento;

b) deve esserci un nesso di causalità tra i **danni** subiti dall'impresa di cui si chiede il ristoro e l'imputabilità degli stessi alla calamità naturale. L'ammontare del danno deve essere valutato da un perito indipendente, riconosciuto dall'autorità nazionale competente o da un'impresa di assicurazione. Tra i danni possono figurare i danni materiali ad attivi (ad esempio immobili, attrezzature, macchinari, scorte) e la perdita di reddito dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività per un periodo massimo di sei mesi dalla data in cui si è verificato l'evento. Il calcolo dei danni materiali è basato sui costi di riparazione o sul valore economico che gli attivi colpiti avevano prima della calamità. Tale calcolo non supera i costi di riparazione o la diminuzione del valore equo di mercato a seguito della calamità, ossia la differenza tra il valore degli attivi immediatamente prima e immediatamente dopo il verificarsi della calamità. La perdita di reddito è calcolata sulla base dei dati finanziari dell'impresa colpita (utile al lordo di interessi, imposte e tasse (EBIT), costi di ammortamento e costi del lavoro unicamente connessi allo stabilimento colpito dalla calamità naturale) confrontando i dati finanziari dei sei mesi successivi al verificarsi dell'evento con la media dei tre anni scelti tra i cinque anni precedenti il verificarsi della calamità (escludendo il migliore e il peggiore risultato finanziario) e calcolata per lo stesso semestre dell'anno. Il danno viene calcolato individualmente per ciascun beneficiario. I **costi ammissibili** sono i costi dei danni subiti come conseguenza diretta della calamità naturale.

c) il **regime** deve essere istituito nei **tre anni** successivi alla data in cui si è verificato l'evento calamitoso. **Gli aiuti** connessi a quest'ultimo devono essere **concessi entro quattro anni** dal verificarsi dell'evento.

d) l'**intensità di aiuto** per il ristoro dei danni, compresi i pagamenti nell'ambito di polizze assicurative, non deve superare il 100 % del totale del danno periziato. È vietata la sovra compensazione del danno.

3.1. Inquadramento giuridico per le attività economiche del settore agricolo (Regolamento di esenzione agricolo (UE) 2022/2472 e smi) e del settore pesca e acquacoltura (Regolamento di esenzione pesca (UE) 2022/2473).

Val la pena precisare che le caratteristiche della compatibilità degli aiuti destinati ad ovviare i danni derivanti dalla calamità naturale in questi due settori² sono più o meno le stesse di quelle indicate nel Regolamento di esenzione GBER, tranne il fatto che l'aiuto **al danneggiato** deve essere **pagato, e non concesso**, entro i quattro anni successivi alla data in cui si è verificato l'evento.

3.2. Inquadramento giuridico per le Misure finalizzate a prevenire e mitigare i danni arrecati da calamità naturali

A differenza del settore ordinario, nel regolamento di esenzione del settore agricolo e pesca, rispettivamente agli articoli 36 e 48, è prevista la possibilità di considerare compatibili gli aiuti a sostegno degli investimenti per l'adozione di misure preventive finalizzate a mitigare l'eventuale danno provocato dalle calamità naturali. Si tratta di un sostegno pubblico diverso da quello diretto a risarcire il danno.

Anche nel settore ordinario, per il tramite del coordinamento interregionale aiuti, si è tentato di ottenere da parte degli uffici della DG Competition della Commissione Europea, l'istituzione di una misura d'aiuto per prevedere la concessione di finanziamenti per la realizzazione di interventi di prevenzione dei rischi derivanti da calamità naturali.

Muovendo dalla constatazione che il territorio italiano presenta un elevato rischio sismico, che lo rende quasi unico nell'UE, è stata presentata la proposta di introdurre misure destinate a prevenire e mitigare l'impatto dei danni causati da eventi naturali. Un terremoto è cosa diversa rispetto ad altre calamità naturali: in un territorio come quello italiano, esso può verificarsi quasi ovunque, comportando un rischio naturale per tutte le attività economiche, che non può essere annullato, ad esempio costruendo in una località diversa da quella a rischio.

La Commissione di solito tende a considerare aiuti di Stato tutti gli interventi pubblici finalizzati a compensare un handicap che le imprese di un territorio si trovano a dover affrontare rispetto alle imprese concorrenti di altri Stati membri (ad esempio, una tassazione o un costo del denaro più elevati), ritenendo che quella situazione sia "insita nel sistema" di quel paese e rappresenti dunque il contesto naturale per le imprese che vi operano. Ma il rischio sismico non ha nulla a che vedere

² Art. 37 del Regolamento di esenzione agricolo (UE) 2022/2472 e art. 49 del Regolamento di esenzione pesca (UE) 2022/2473. h

con il sistema economico di un paese che, nella logica europea, viene messo in concorrenza con gli altri contesti nei quali un'attività può insediarsi. Esso costituisce un handicap naturale che appare giustificato poter ridurre. Inoltre, le Regioni hanno argomentato sul fatto che i finanziamenti di prevenzione al rischio derivante da calamità naturale non incidano sulla competitività sul mercato delle imprese interessate.

In aggiunta, questo sostegno pubblico avrebbe determinato un risparmio per lo Stato, che avrebbe registrato una minor spesa sugli indennizzi futuri. La misura infatti avrebbe permesso di sostituire la prevenzione al rimedio.

Purtroppo, tale proposta non è stata accolta.

3.3. Inquadramento giuridico per il sostegno pubblico finalizzato alla ripartenza dell'attività economica.

Diversi dal sostegno per la prevenzione dei danni e dal sostegno per il ristoro degli stessi, sono i sostegni pubblici per la ripartenza dell'attività economica come, ad esempio, l'ipotesi di concedere uno sgravio fiscale alle imprese che fanno investimenti nel/i territorio/i colpito/i dalla calamità naturale.

La diversità sta, oltre che nelle finalità degli interessi pubblici perseguiti, nella riconducibilità degli stessi a deroghe diverse del trattato: i primi come già detto rientrano nella deroga ai sensi dell'art. 107 2b, il sostegno pubblico alla ripartenza dell'attività economica invece fa riferimento alla deroga 107 3b (eccezionale turbamento dell'economia).

4. Le regole in materia di cumulo dei ristori.

Nella formulazione dei bandi finalizzati a ristorare i danni subiti dalle attività economiche, a seguito di una calamità naturale, occorre predisporre un articolo che stabilisca le regole sul cumulo dei sostegni pubblici a valere sulle stesse spese ammissibili individuabili. Occorre altresì prevedere le regole sulla sinergia di sostegni pubblici a valere su spese ammissibili diverse (sempre legate al danno subito dalla calamità) nel rispetto del divieto di sovracompensare il costo totale del danno derivante dalla calamità naturale. Si consiglia di prevedere un allegato, quale autodichiarazione del soggetto richiedente, in cui quest'ultimo dichiara i sostegni pubblici ricevuti a titolo di risarcimento del danno (compreso l'eventuale sgravio fiscale concesso dall'agenzia delle entrate).

5. Modalità diverse di gestione dei ristori. Gestione diretta e gestione indiretta (tramite i Comuni).

Fino all'alluvione del 2022, l'attuazione del risarcimento dei danni derivanti da calamità naturale è sempre stata gestita dalle strutture organizzative della Giunta regionale. Per l'alluvione del 2022, invece, tale gestione è stata affidata ai Comuni colpiti dall'inondazione. Gli Enti Locali hanno gestito sia la fase emergenziale della calamità che la fase del risarcimento del danno per la quale sono stati necessari numerosi passaggi burocratici, compresi gli adempimenti procedurali del Registro Nazionale degli Aiuti di Stato. Per questi ultimi si è resa necessaria la formazione da parte della Regione Marche del personale dei Comuni e anche il loro censimento, come Uffici gestori dei provvedimenti degli aiuti individuali, nel Registro Nazionale degli Aiuti. Tale modalità ha incentivato un clima collaborativo tra gli Enti e di fatto ha rappresentato una buona prassi, sicuramente da migliorare al fine di evitare le criticità emerse.

6. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra specificato e considerata l'esigenza di essere molto chiari nella formulazione dei bandi, le prime considerazioni che si possono trarre sono che appare opportuno tenere distinte, già nella fase della programmazione delle risorse stanziare, le varie linee di intervento collegate alle diverse finalità di prevenzione, di ristoro dei danni e di ripartenza economica. Fermo restando l'immanente rispetto del divieto di doppio finanziamento, l'insieme di tali sostegni è dunque da considerare complementare al raggiungimento del fine ultimo che è quello di rendere competitivo il tessuto imprenditoriale marchigiano che insiste in un territorio, il nostro, caratterizzato da una fragilità naturale che lo espone ad alti rischi di calamità naturale.

Da ultimo e per completezza argomentativa si informa che esiste un altro strumento, quale espressione di solidarietà dell'Unione Europea, denominato **Fondo di solidarietà Europeo**, le cui risorse sono finalizzate a sostenere le spese per il risarcimento dei danni derivanti da **gravi** catastrofi naturali o da gravi emergenze di sanità pubblica. Le modalità operative del Fondo di solidarietà europeo sono disciplinate dal Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 2012/2002. L'intervento del Fondo di solidarietà si concretizza in una sovvenzione, gravante sul bilancio dell'Ue che, integrata ai fondi pubblici stanziati dallo Stato beneficiario, finanzia gli interventi di emergenza e di ripresa di seguito elencati:

- il ripristino immediato del funzionamento delle infrastrutture e degli impianti nei settori dell'energia, dell'acqua potabile, delle acque reflue, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione;

- la fornitura di strutture ricettive provvisorie e il finanziamento dei servizi di soccorso destinati a far fronte ai bisogni della popolazione colpita;
- la tempestiva messa in sicurezza delle infrastrutture di prevenzione e tutela del patrimonio culturale;
- il risanamento delle zone sinistrate, comprese le zone naturali;
- misure volte a fornire rapidamente assistenza, anche medica, alla popolazione colpita da una grave emergenza di sanità pubblica e a proteggere la popolazione dal rischio di essere colpita.

Dall’elenco degli interventi sopra indicati si può rilevare che il FSUE **non** può essere utilizzato per sostenere la copertura dei danni subiti dalle attività economiche conseguenti alle calamità naturali. Anche nel caso di attivazione del FSUE spetta allo Stato beneficiario garantire che le stesse spese rimborsate dal Fondo di solidarietà non siano state coperte anche da altri strumenti di finanziamento nazionali e/o dell'UE (in particolare gli strumenti nell'ambito della politica di coesione, della politica agricola o della pesca).

Fonti:

- Trattato UE;
- Regolamento UE 651/2014 e s.m.i.;
- Regolamento UE 2472/2022 Regolamento di esenzione agricola
- Regolamento UE 2473/2022 Regolamento di esenzione pesca
- Regolamento del Consiglio dell’Unione Europea n. 2012/2002 “Fondo di solidarietà europeo”

Il presente approfondimento non rappresenta una posizione formale e definita della Commissione Europea ma è solo una guida informale fornita da Settore PRN, sulla base delle disposizioni normative nonché dalla prassi decisionale dei servizi della DG Concorrenza, per facilitare la gestione attuativa inerente al sostegno pubblico finalizzato al risarcimento del danno, subito dalle attività economiche, in seguito ad una calamità naturale. Non è quindi vincolante e non può creare certezza giuridica o legittime aspettative.